

**PRAKSA USTAVNOG SUDA SLOVENIJE U OBLASTI PRAVA
NACIONALNIH MANJINA**

1. Uvod

Slovenija je proglasila nezavisnost i izdvojila se iz jugoslovenske federacije 1991. godine, a u decembru iste godine usvojila je svoj prvi ustav kao nezavisna država koji je i danas na snazi. U zemlji sa oko 2 miliona stanovnika² većinu čine Slovenci, a preostali deo čine državljani drugog etničkog porekla.³ Slovenija priznaje posebna prava nekim od manjinskih nacionalnih zajednica koje je nastanjuju. Od sticanja nezavisnosti

¹ Vanredni profesor na Fakultetu za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić“ u Novom Sadu, Univerzitet Union u Beogradu / Associate professor at the School for Legal and Business Studies „dr Lazar Vrkatić“ in Novi Sad, Union University Belgrade.

² Prema podacima popisa stanovništva iz 2002. Slovenija je tada imala 1.964.000 stanovnika - v. ŠTIRCELJ, Milivoja: Verska, jezikovna in narodna sestava prebivalstva Slovenije: popisi 1921-2002, Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana, 2003, str. 142. Prema procenama ukupan broj stanovnika Slovenije danas iznosi oko 2.100.000 – v. CIA: The World Factbook – Slovenia, na internetu na adresi: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/si.html> (pristupljeno 20. oktobra 2019); Nations: Slovenia, The World Almanac And Book of Facts 2006, World Almanac Education Group, Inc, New York, str. 832.

³ Slovenci su prema popisu iz 2002. činili nešto više od 83% ukupne populacije, a po udelu su sledili Srbi (2%), Hrvati (1.8%) i Bošnjaci (1.1%).

Ustavni sud Slovenije se u nekoliko svojih odluka bavio pitanjima ustavnosti odredbi pojedinih opštih akata koji se direktno tiču posebnih prava i sloboda manjinskih nacionalnih zajednica. U ovom radu ćemo analizirati pravni položaj pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica u Sloveniji, i razmotriti odluke njenog Ustavnog suda o pitanjima iz ove oblasti koja su se do sada pojavila kao sporna sa stanovišta njihove ustavnosti.

2. Pravni položaj nacionalnih manjina u Republici Sloveniji

Položaj nacionalnih manjina u Sloveniji je uređen ustavom i zakonima. Važeći ustav Slovenije iz 1991. godine⁴ sadrži neke odredbe koje se odnose na položaj nacionalnih manjina, i više odredbi koje garantuju izvesna posebna prava pojedinim manjinskim nacionalnim zajednicama koje je nastanjuju. Ustav pripadnicima svih nacionalnih zajednica garantuje pravo da slobodno izražavaju pripadnost svojoj naciji ili nacionalnoj zajednici, da gaje i izražavaju svoju kulturu i koriste svoj jezik i pismo.⁵ Dve manjinske nacionalne zajednice, italijanska i mađarska, po Ustavu imaju status

⁴ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a

⁵ Ustav Slovenije, čl. 61.

„autohtonih“, i on im kao takvim garantuje posebna prava koja se detaljnije uređuju posebnim zakonom.⁶ Osim dve pomenute, druge manjinske nacionalne zajednice nisu autohtone, i uživaju opšta ustavna prava koja su garantovana svim građanima ali ne i posebna prava priznata pripadnicima dve autohtone nacionalne zajednice. Osim italijanske i mađarske poseban položaj po Ustavu ima i romska zajednica čiji status i posebna prava su takođe uređeni posebnim zakonom,⁷ ali ni ona nema status autohtone zajednice. Uz to, prve dve se označavaju kao „nacionalne zajednice“, a romska samo kao „zajednica“.

Ni Ustav, ni zakoni koji uređuju položaj manjinskih nacionalnih zajednica ne sadrže definiciju pojma autohtonosti. Budući da italijanska i mađarska nacionalna zajednica po udelu u ukupnom stanovništvu nisu najveće manjinske zajednice u Sloveniji,⁸ kriterijum očigledno nije veličina nacionalne zajednice već pre

⁶ Ibid, čl. 5, čl. 64. Status i posebna prava italijanske i mađarske nacionalne zajednice detaljnije reguliše Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, Uradni list RS, št. 65/94 in 71/17.

⁷ Ustav Slovenije, čl. 65. Status i posebna prava romske zajednice uređuje Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 33/07.

⁸ Prema podacima popisa iz 2002. godine 83% ispitanika se o nacionalnoj pripadnosti izjasnilo kao Slovenci. Od manjinskih nacionalnih zajednica najbrojnije (i jedine koje prelaze 1% udela u ukupnom stanovništvu) su srpska (1.98%), hrvatska (1.81%) i bošnjačka (1.1%). Mađara po popisu ima 0.32%, Italijana 0.11 %, a Roma 0.17% - v. ŠTIRCELJ, Milivoja: Verska, jezikovna in narodna sestava prebivalstva Slovenije: popisi 1921-2002, Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana, 2003, str. 142.

dužina njihovog kontinuiranog suživota sa većinskim slovenačkim narodom na pojedinim delovima teritorije današnje Slovenije kroz istoriju, a verovatno i njihova kulturna i verska bliskost sa većinskim narodom. Ustav garantuje prava ove dve nacionalne zajednice i njihovih članova bez obzira na broj članova ovih zajednica.⁹

Iz činjenice da poseban položaj imaju samo zajednice koje ustav izričito izdvaja proizlazi da ostale nacionalne zajednice u Sloveniji u dogledno vreme ne bi mogle da računaju na sticanje statusa autohtonih nacionalnih zajednica ili zajednica, pa ni na posebna prava povezana sa tim statusima. Naime, poseban status nacionalne zajednice odnosno zajednice je garantovan samim ustavom, što implicira da bi eventualno priznavanje statusa zajednice ili nacionalne zajednice još nekoj od onih koje žive u Sloveniji prethodno zahtevao odgovarajuće izmene ustava.

Prema Ustavu posebna zagarantovana prava autohtonih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika obuhvataju pravo na slobodno korišćenje svojih nacionalnih simbola; na osnivanje organizacija; na razvijanje istraživanja i izdavačkih aktivnosti u cilju očuvanja nacionalnog identiteta; pravo na obrazovanje na svom jeziku i na osmišljavanje i razvoj takvog obrazovanja, uz zakonsko definisanje oblasti u kojima je dvojezično obrazovanje obavezno; pravo na negovanje odnosa sa matičnim narodima i njihovim zemljama; na

⁹ Ustav Slovenije, čl. 64, st. 4.

ustopavljanje samoupravnih nacionalnih zajednica u područjima u kojima ove zajednice žive, a koje država može ovlastiti da obavljaju i zadatke iz nadležnosti države za čije ostvarenje sredstva obezbeđuje država. Tim nacionalnim zajednicama je garantovana i direktna zastupljenost u predstavničkim telima lokalne samouprave (u višenacionalnim opštinama) i u Državnoj skupštini, a u čl. 80. st. 3. Ustava izričito je propisano da se u Državnu skupštinu uvek bira po jedan pripadnik italijanske i mađarske nacionalne zajednice. Status i način ostvarivanja prava italijanske ili mađarske nacionalne zajednice na područjima u kojima žive, obaveze lokalnih zajednica u pogledu uživanja tih prava, i prava koja pripadnici tih nacionalnih zajednica ostvaruju i izvan teritorija na kojima žive regulisani su zakonom, s tim da se zakoni i drugi opšti akti koji se odnose na ostvarivanje prava i statusa nacionalnih zajednica ne mogu donositi bez pristanka predstavnika tih zajednica (pravo manjinskog veta na zakone koji se tiču njihovih zagarantovanih prava).¹⁰

Prema Ustavu Slovenije na teritoriji čitave države u službenoj upotrebi je slovenački jezik, a na područjima lokalnih samouprava u kojima žive autohtoni Italijani ili Mađari u službenoj upotrebi su i njihovi jezici i pisma.¹¹

¹⁰ Ibid, čl. 64.

¹¹ Ibid, čl. 12. Mađarski jezik je uz slovenački u službenoj upotrebi u 30 naselja u 5 opština od kojih 3 imaju status bilingvalnih, a italijanski u 25 naselja u 4 opštine od kojih su sve bilingvalne – v. https://en.wikipedia.org/wiki/Languages_of_Slovenia#cite_note-2 (pristupljeno 16. nov. 2019).

Jezici ostalih manjinskih zajednica nisu u službenoj upotrebi, pa postupci pred državnim organima ne mogu da se vode i na njihovim jezicima već njihovi pripadnici u postupcima mogu da koriste usluge tumača (kao i stranci).

Od zakona kojima se uređuje položaj pripadnika nacionalnih manjina posebno su značajna dva: Zakon o samoupravnim nacionalnim zajednicama,¹² koji uređuje status i posebna prava italijanske i mađarske nacionalne zajednice u Sloveniji, i Zakon o romskoj zajednici u Republici Sloveniji,¹³ koji definiše posebna prava romske zajednice, njeno učešće u ostvarivanju tih prava, i nadležnosti državnih i lokalnih organa u ostvarivanju njihovih posebnih prava. Osim ta dva i pojedine odredbe drugih zakona, na primer Zakona o izborima za Državnu skupštinu,¹⁴ Zakona o lokalnim izborima,¹⁵ Zakona o opštem upravnom postupku,¹⁶ Zakona o krivičnom postupku¹⁷ i dr., takođe izričito navode neka posebna

¹² Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, Uradni list RS, št. 65/94 in 71/17.

¹³ Zakon o romski skupnosti v Republici Sloveniji, Uradni list RS, št. 33/07.

¹⁴ Zakon o volitvah v državni zbor, Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečišćeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17.

¹⁵ Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečišćeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17)

¹⁶ Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečišćeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13; v. čl. 62, koji uređuje jezik na kojem se vodi postupak.

¹⁷ Zakon o kazenskem postopku, Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečišćeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US,

prava pripadnika italijanske i mađarske nacionalne zajednice (u pogledu garantovanih mesta u predstavničkim telima, službene upotrebe italijanskog i mađarskog jezika, dvojezičnog obrazovanja i dr.).

3. Nadležnosti Ustavnog suda Slovenije

Slovenački Zakon o Ustavnom sudu određuje ovaj sud kao najviši organ sudske vlasti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, kao i ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavni sud je samostalan i nezavisan od drugih državnih organa, a njegove odluke su obavezujuće.¹⁸ Nadležnosti Ustavnog suda od značaja za temu ovog rada obuhvataju apstraktnu ocenu ustavnosti (ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih opštih akata), i odlučivanje po ustavnim žalbama koje se odnose na kršenje ljudskih prava i sloboda pojedinačnim aktima.¹⁹ Kao što je već pomenuto, većina odluka Ustavnog suda Slovenije u oblasti zaštite prava manjinskih nacionalnih zajednica bila je doneta u postupku apstraktne ocene ustavnosti. Ocena ustavnosti i

65/16 – odl. US, 66/17 – ORZKP153,154 in 22/19; v. čl. 6, 7 i 9 koji se odnose na jezik postupka.

¹⁸ Zakon o ustavnom sudištu, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečišćeno besedilo in 109/12, čl. 1, st. 1-3.

¹⁹ Ibid, čl. 21, st. 1-6. Osim toga, Ustavni sud odlučuje i o sporovima o nadležnosti između različitih državnih organa, o odgovornosti predsednika republike, premijera i ministara, o ustavnosti akata i aktivnosti političkih stranaka, o žalbama pri potvrđivanju poslaničkih mesta, i u drugim stvarima određenim zakonom.

zakonitosti obuhvata i ocenu usklađenosti domaćih propisa sa ratifikovanim međunarodnim aktima i opštim načelima međunarodnog prava.²⁰ Postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti mogu da pokrenu državni organi navedeni u članu 23 Zakona, i svako lice koje ima pravi interes za to, a takav interes ima lice na čija prava, pravne interese ili pravni položaj direktno utiče osporeni propis.²¹ Pri odlučivanju u postupku apstraktne ocene ustavnosti ili zakonitosti Sud nije vezan predlogom podnetim u zahtevu ili inicijativi, već može da ceni ustavnost i zakonitost i drugih odredbi istog ili drugog opšteg akta koje su povezane sa onim čija se ocena predlaže, ili ako je to neophodno da bi se konkretno pitanje rešilo.²² Po završetku rasprave o osporenom propisu Ustavni sud donosi odluku o njegovoj (ne)ustavnosti na nejavnoj sednici kojoj mora da prisustvuje većina sudija. Ako Zakon o Ustavnom sudu ne propisuje drugačije Ustavni sud o glavnim stvarima odlučuje većinom glasova svih sudija, a o ostalim pitanjima većinom glasova prisutnih sudija. Predsednik i sudije Ustavnog suda ne mogu da se uzdrže od glasanja, a sudija koji se ne slaže sa odlukom ili obrazloženjem odluke može objaviti izdvojeno mišljenje. Ako je to potrebno, Sud će odrediti i koji organ i na koji način će izvršiti njegovu odluku. Protiv odluka Ustavnog suda žalba nije dozvoljena, a odluke se objavljuju u Službenom glasniku Republike Slovenije i u službenom

²⁰ Ibid, čl. 22, st. 2.

²¹ Ibid, čl. 24, st. 1 i 2.

²² Ibid, čl. 30.

glasilu u kojem je objavljen osporeni propis.²³ Ako utvrdi da osporeni propis nije u skladu sa ustavom Ustavni sud ga može u celini ili delimično ukinuti ili poništiti. Ako oceni da je osporeni zakon ili drugi propis neustavan ili nezakonit zato što uopšte ne uređuje određeno pitanje, ili zato što ga uređuje na način koji onemogućava donošenje odluke o poništavanju ili ukidanju, Ustavni sud će o tome doneti deklarativnu odluku, a zakonodavac ili drugi organ koji je doneo neustavan ili nezakonit propis mora da okloni tu neustavnost odnosno nezakonitost u roku koji odredi Sud.²⁴

Ustavnu žalbu može da podnese fizičko ili pravno lice čije je ljudsko pravo ili sloboda navodno prekršeno pojedinačnim aktom državnog organa, organa lokalne vlasti ili nosioca javnih ovlašćenja kojim je odlučeno o njegovom pravu, obavezi ili pravnom interesu. Pod uslovima propisanim Zakonom o Ustavnom sudu ovu žalbu može da podnese i ombudsman uz saglasnost lica čija su prava odnosno slobode navodno prekršeni pojedinačnim aktom. Ustavna žalba se može izjaviti tek nakon što su iscrpljena sva raspoloživa pravna sredstva, a podnosi se u roku od 60 dana od dana dostavljanja akta protiv kojega je moguća ustavna žalba. Ako ustavna žalba bude prihvaćena Sud je po pravilu razmatra na nejavnoj sednici, ali može da sazove i javnu raspravu. Ako postoji opasnost da izvršenje osporenog pojedinačnog akta dovede do teško otklonjivih štetnih

²³ Ibid, čl. 40 i 41.

²⁴ Ibid, čl. 48.

posledica, Senat ili Ustavni sud mogu obustaviti njegovo izvršenje i pre donošenja odluke po ustavnoj žalbi.²⁵ Ako se osporeni pojedinačni akt zasniva na opštem aktu koji Ustavni sud smatra neustavnim ili nezakonitim, Sud će pokrenuti i postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti takvog opšteg akta. Ako Ustavni sud poništi ili ukine osporeni pojedinačni akt, on može da odluči i o osporenom pravu ako je to neophodno radi otklanjanja posledica nastalih na osnovu osporenog akta, ili ako to zahteva priroda prekršenog prava ili slobode, ako je to moguće na osnovu podataka koji postoje u spisima predmeta; takvu odluku Suda izvršava organ koji je nadležan za izvršenje pojedinačnog akta koji je ukinut ili poništen, a ako propisima nije određen nadležni organ odrediće ga Ustavni sud.²⁶

Odluke Ustavnog suda Slovenije u vezi sa pravima autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice su uglavnom donošene u postupku apstraktne ocene ustavnosti. Ipak, Sud je imao prilike da se izjasni i o nekim ustavnim žalbama koje su mu bile upućene.

4. Odluke Ustavnog suda Slovenije o pravima nacionalnih manjina

*4.1. Odluka br. U-I-283/94*²⁷

²⁵ Ibid, čl. 57 i 58.

²⁶ Ibid, čl. 59 i 60.

²⁷ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-283/94 od 12.2.1998.

Pojedine odredbe zakona i drugih propisa koje se neposredno tiču posebnih prava nacionalnih zajednica bile su predmet odlučivanja Ustavnog suda Slovenije u postupcima apstraktne ocene ustavnosti i zakonitosti. Prvi takav slučaj, u kojem je Ustavni sud formulisao osnove doktrine u pitanjima iz oblasti prava nacionalnih manjina, odlučen je 1998. godine. Povodom inicijative više lica koju je delimično usvojio, Ustavni sud je odlučivao o ustavnosti odredbi većeg broja propisa: Zakona o evidenciji biračkog prava,²⁸ Zakona o izborima za Državnu skupštinu, Zakona o lokalnim izborima, i Statuta opštine Koper.²⁹ Prvobitna predstavka se, po oceni Ustavnog suda, odnosila i na ocenu ustavnosti izvesnih odredbi Zakona o poslanicima,³⁰ Zakona o samoupravnim nacionalnim zajednicama i Poslovnika Državne skupštine³¹ koje se odnose na poslanike, ali je Ustavni sud nakon javne rasprave zaključkom odbacio inicijativu u tom delu.³²

Zakon o izborima za Državnu skupštinu i Zakon o lokalnim izborima daju pravo pripadnicima italijanske i mađarske nacionalne zajednice da na izborima za Državnu skupštinu i za opštinska veća (predstavnička tela na lokalnom nivou) daju po dva glasa, jedan za

²⁸ Zakon o evidenci volilne pravice, Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečišćeno besedilo, in 98/13.

²⁹ Uradne objave Koper/Capodistria, št. 9/95.

³⁰ Zakon o poslancih, Uradni list RS, št. 48/92.

³¹ Poslovnik Državnega zbora, Uradni list RS, št. 40/93, 28/96 i 26/97.

³² Videti zaključke Ustavnog suda Slovenije U-I-283-94, Vmesni sklep 3 od 06.06.1996 i Vmesni sklep 4 od 19.12.1996.

poslanika po osnovu opšteg biračkog prava, a drugi za predstavnika svoje nacionalne zajednice u tim telima po osnovu posebnog prava koje uživaju pripadnici tih nacionalnih zajednica.³³ U inicijativi za ocenu ustavnosti ovog rešenja je izneta tvrdnja da se takvim pravom pripadnika italijanske i mađarske nacionalne zajednice narušava princip jednakosti građana pred zakonom jer ostali građani uživaju samo opšte biračko pravo i daju samo po jedan glas na ovim izborima, što predstavlja ustavno nedopuštenu diskriminaciju građana koja ničim ne doprinosi zaštiti nacionalnih zajednica.³⁴

Odredba čl. 22 Zakona o evidenciji biračkog prava omogućava upis u posebne biračke spiskove i onih pripadnika italijanske ili mađarske nacionalne zajednice koji nemaju prebivalište u sredinama koje imaju status nacionalno mešovitih naselja. Podnosioci inicijative su smatrali da se time pravo upisa u posebni birački spisak protivustavno proširuje i na neautohtone pripadnike ovih

³³ Zakon o izborima za Državnu skupštinu u čl. 7 uređuje opšte aktivno i pasivno biračko pravo koje važi za sve punoletne i poslovno sposobne državljane Slovenije, a čl. 8. propisuje da pravo glasa i kandidovanja za poslanike koji su predstavnici italijanske ili mađarske nacionalne zajednice imaju pripadnici tih nacionalnih zajednica koji imaju pravo glasa. Zakon o lokalnim izborima u čl. 5 uređuje opšte pravo glasa za opštinska veća, a u čl. 6 reguliše pravo pripadnika italijanske ili mađarske nacionalne zajednice koji imaju pravo glasa da glasaju i da budu birani u opštinska veća i kao predstavnici tih nacionalnih zajednica.

³⁴ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-283/94 od 12.2.1998, tačka 3.

nacionalnih zajednica, čime se izlazi izvan granica zaštite nacionalnih zajednica koju pruža ustav.³⁵

Izvesne odredbe Statuta opštine Koper su takođe bile predmet ocene ustavnosti i zakonitosti. Čl. 134 Statuta mesnim zajednicama, kao užim teritorijalnim jedinicama u sastavu opštine, daje status pravnog lica, dok su podnosioci predstavke smatrali da osnivanje pravnih lica javnog prava nije u nadležnosti opština pa ta odredba Statuta nije u skladu sa Ustavom jer zadire u zakonodavnu nadležnost. Čl. 140 Statuta Kopra propisuje direktnu zastupljenost predstavnika nacionalnih zajednica i u savetima mesnih zajednica (kao i u Državnoj odnosno u opštinskim skupštinama), dok su podnosioci predstavke smatrali da za savete mesnih zajednica ne važe odredbe o posebnim pravima nacionalnih zajednica jer mesna zajednica nije samoupravna lokalna zajednica, pa je proširivanje direktne zastupljenosti i na ova tela suprotno Ustavu. Najzad, čl. 53 Statuta predviđa da u slučaju ako gradonačelnik Kopera (koji se ne bira na neposrednim izborima već ga imenuje opštinsko veće) nije pripadnik italijanske nacionalne zajednice, tada zamenik gradonačelnika mora biti iz italijanske zajednice. Inicijatori su smatrali da je to suprotno Ustavu jer se tako diskriminišu lica koja nisu pripadnici italijanske zajednice u pogledu obima pasivnog izbornog prava.³⁶

³⁵ Ibid, t. 5.

³⁶ Ibid, t. 6.

Na početku razmatranja inicijative da se protivustavnim proglasi pravo autohtonih nacionalnih zajednica da budu direktno predstavljene u opštinskim skupštinama i u Državnoj skupštini, Ustavni sud je najpre istakao da se zaštita manjina obezbeđuje na dva načina: kroz zabranu diskriminacije na osnovu etničke, jezičke, verske i rasne pripadnosti, i kroz priznavanje nacionalnoj manjini i njenim članovima posebnih prava koja ne pripadaju većini (tzv. pozitivna diskriminacija) čime se obezbeđuje visok nivo zaštite nacionalnih manjina i potvrđuje demokratičnost društva. Sud je zatim naveo međunarodne dokumente i domaće propise kojima je Slovenija nakon drugog svetskog rata u odnosu na pripadnike italijanske i mađarske nacionalne zajednice prihvatila princip najviše moguće zaštite državljana manjina koji proizlaze iz ustava i zakona država potpisnica, u skladu sa dokumentima Ujedinjenih nacija koji se odnose na ljudska prava.³⁷ Iako važeće međunarodno pravo ne nalaže da se manjinama garantuje zastupljenost u predstavničkom telu, neke zemlje obezbeđuju učešće manjina u procesu odlučivanja o opštim pitanjima u predstavničkim telima primenom jednog od tri modela među koje spada i garantovanje određenog broja poslaničkih mesta u predstavničkim

³⁷ Ibid, t. 17-19. U odnosu na pripadnike italijanske nacionalne manjine reč je o tzv. Osimskom sporazumu između tadašnje SFR Jugoslavije i Italije (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 1/77), a u odnosu na mađarsku nacionalnu zajednicu o Garantnom sporazumu o posebnim pravima slovenačke nacionalne zajednice u Republici Mađarskoj i mađarske nacionalne zajednice u Republici Sloveniji koji je ratifikovan 26. marta 1993. (Uradni list RS - MP, št. 6/93).

telima za pripadnike nacionalnih manjina. U nastavku je dat pregled razvoja ustavne zaštite nacionalnih manjina u Sloveniji od ustava iz 1974. godine i ustavnih amandmana iz 1989. godine, kojima su italijanska i mađarska nacionalna zajednica prvi put definisane kao autohtone, a unete su i odredbe po kojima pripadnici italijanske ili mađarske nacionalnosti moraju biti adekvatno zastupljeni u skupštinama opština u kojima žive zajedno sa pripadnicima slovenačke nacije i da obe imaju po najmanje jednog delegata u svakom sazivu Skupštine Slovenije. Najzad, sud je konstatovao da važeći Ustav garantuje prava autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice i nabroja njihova posebna prava u koja spada i pravo da budu neposredno zastupljene u predstavničkim telima lokalne samouprave i u Državnoj skupštini.³⁸ Sud zaključuje razmatranja o ovom delu predstavke isticanjem da Ustav izričito garantuje ovim zajednicama pravo da budu direktno zastupljene u Državnoj skupštini i u opštinskim predstavničkim telima, i da njihovo pravo na po jedno garantovano poslaničko mesto u Državnoj skupštini logično proizlazi iz prava da budu neposredno zastupljene u njoj. Ova posebna prava nacionalnih zajednica omogućavaju im da učestvuju u odlučivanju u Državnoj i u lokalnim skupštinama bez obzira na broj njihovih pripadnika ili izborni sistem, a mogućnost manjinskog veta iz čl. 64. st. 4. Ustava (po kojem se opšti akti koji se tiču prava nacionalnih zajednica ne mogu usvojiti bez pristanka njihovih predstavnika)

³⁸ Ibid, t. 25 i 26.

osigurava da predstavnici večinskog naroda ne mogu nadjačati predstavnike nacionalnih zajednice u pitanjima koja se tiču ustavnih prava ili položaja nacionalne zajednice. Budući da ova prava izričito garantuje sam Ustav, Ustavni sud je našao da to što se Zakonom o izborima za Narodnu skupštinu pripadnicima ove dve nacionalne zajednice omogućava da daju dva glasa na izborima za poslanike Državne skupštine, odnosno to što im Zakon o lokalnim izborima daje pravo da daju dva glasa za opštinsko veće, nije u suprotnosti sa Ustavom.³⁹

U nastavku je Ustavni sud cenio ustavnost davanja dvostrukog prava glasa pripadnicima autohtonih nacionalnih zajednica. Naime, Zakon o izborima za Državnu skupštinu propisuje da se za izbore u skupštinu koja ima 90 poslanika formira osam izbornih jedinica u kojima se bira po jedanaest poslanika. Preostala dva poslanička mesta rezervisana su za poslanike italijanske i mađarske nacionalne manjine, a oni se biraju u posebnim izbornim jedinicama formiranim u oblastima u kojima žive članovi tih zajednica.⁴⁰ Zakon u čl. 7 propisuje opšte biračko pravo - da svaki punoletni i poslovno sposoban državljanin Slovenije može da bira i da bude biran za poslanika, a u čl. 8 utvrđuje posebno biračko pravo po kome svaki pripadnik italijanske i mađarske nacionalne zajednice ima pravo da bira i da bude biran za poslanika koji predstavlja te zajednice, pri čemu zakon nigde ne propisuje da posebno biračko pravo isključuje vršenje opšteg. Izbor poslanika nacionalnih

³⁹ Ibid, tačke 1 i 2 u izreci Odluke.

⁴⁰ Zakon o izborima u Državnu skupštinu, čl. 20, st. 6.

zajednica se vrši u izbornoj jedinici formiranoj u oblastima u kojima žive članovi tih zajednica, a spisak građana koji imaju pravo da biraju i da budu birani za poslanike nacionalnih zajednica se vodi odvojeno. Ustavni sud je konstatovao da pripadnici nacionalnih zajednica koji su registrovani na oba biračka spiska, opštem i posebnom, mogu na izborima za Državnu skupštinu da daju dva glasa, jedan za poslanika nacionalne zajednice a drugi za izbor preostalih poslanika. Već i pravo pripadnika autohtone nacionalne zajednice da biraju svog poslanika bez obzira na brojnost te zajednice znači odstupanje od principa jednakosti biračkog prava, a davanje dva glasa je još veće odstupanje od tog principa. Ipak, Ustavni sud je zauzeo stav da takav vid „pozitivne diskriminacije“ nije protivan Ustavu, jer sam Ustav nalaže zakonodavcu odstupanje od principa jednakosti biračkog prava radi obezbeđenja zaštite autohtonih nacionalnih zajednica i njihovih članova. Ispitujući da li se ustavne odredbe o neposrednoj zastupljenosti nacionalnih zajednica mogu ostvariti bez davanja posebnog biračkog prava njihovim pripadnicima, Ustavni sud je zaključio da bi u slučaju da pripadnici nacionalnih zajednica moraju da biraju između vršenja opšteg i posebnog biračkog prava njima bilo uskraćeno jedno od ta dva ustavna prava, što ne bi bilo u skladu sa Ustavom. Budući da je dvostruko biračko pravo članova autohtonih nacionalnih zajednica garantovano samim Ustavom, Sud je našao da

zakonodavac nije odstupio od Ustava kada ga je uveo u izborni sistem.⁴¹

Zakon o evidenciji biračkog prava propisuje da se za izbore poslanika iz ove dve nacionalne zajednice vode odvojeni birački spiskovi građana koji imaju pravo glasa i kandidovanja za poslanike nacionalnih zajednica. Te biračke spiskove sastavljaju komisije autonomnih nacionalnih zajednica, a odobrava ih nadležni organ uprave. Prema čl. 22 Zakona o evidenciji biračkog prava, u posebne biračke spiskove pripadnika nacionalnih zajednica na njihov pismeni zahtev mogu biti upisana i lica koja nemaju prebivalište u sredinama koje nemaju status nacionalno mešovitih naselja. Podnosioci inicijative su smatrali da je to protivustavno proširivanje ovog prava i na neautohtone pripadnike nacionalnih zajednica koji ne potpadaju pod zaštitu koju ustav pruža autohtonim nacionalnim zajednicama. Ustavni sud je ocenjujući ustavnost ove mogućnosti morao da tumači pojam autohtonosti, jer dvostruko biračko pravo ne uživaju svi Italijani i Mađari već samo pripadnici autohtonih italijanskih i mađarskih nacionalnih zajednica. Međutim, pojam autohtone zajednice nije određen ni Ustavom ni zakonom. Pošto te biračke spiskove formiraju komisije samoupravnih nacionalnih zajednica, a one odlučuju i o upisu pojedinih birača u spiskove, proizlazi da su „autohtoni“ oni koji se nađu na tom spisku, a u nedostatku kriterijuma za postojanje autohtonosti to može voditi proizvoljnom sastavljanju

⁴¹ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-283/94 od 12.2.1998, t. 30-37

posebnih biračkih spiskova. Budući da pripadnost autohtonoj italijanskoj ili mađarskoj nacionalnoj zajednici ne zavisi samo od volje pojedinca već je to stvar i nacionalne zajednice koja u skladu sa zakonskim kriterijumima takvog pojedinca smatra svojim pripadnikom i kao takvog ga unosi u poseban izborni spisak, Ustavni sud je ustanovio da u u vezi sa regulisanjem upisa u poseban izborni spisak postoji pravna praznina i zadužio zakonodavca da do raspisivanja narednih izbora za Državnu skupštinu utvrdi kriterijume po kojima se ustanovljava pripadnost italijanskoj i mađarskoj nacionalnoj zajednici. Pri tome zakonodavac mora voditi računa da popunjavanje pravne praznine ne ugrozi ustavna prava nacionalnih zajednica i druga ustavna prava ili slobode.⁴² S druge strane, Ustavni sud je, posebno imajući u vidu čl. 64, st. 2 Ustava po kojem se zakonom uređuju i prava koja pripadnici autohtonih nacionalnih zajednica ostvaruju i izvan teritorija u kojima žive nacionalne zajednice, našao da po Ustavu nije nedopustivo da se članom italijanske ili mađarske nacionalne zajednice smatra i osoba koja živi van etnički mešanih područja. Ustavni sud time nije sam odlučio o ovom pitanju, ali je istakao da bi bilo neustavno ako bi zakonodavac pravnu prazninu otklonio postavljajući kao jedan od kriterijuma stalni boravak nekog lica u oblasti u kojoj žive autohtone nacionalne zajednice.

⁴² Ibid, t. 39-45.

Odlučujući o ustavnosti izvesnih odredbi Statuta opštine Koper, Ustavni sud je najpre analizirao čl. 134 Statuta kojim je mesnim zajednicama u okviru opštine dodeljen status pravnog lica. Utvrdio je da ranije važeći član 19 Zakona o lokalnoj samoupravi,⁴³ čija je obavezna interpretacija omogućila opštinama da svojim delovima dodeljuju deo svog pravnog subjektiviteta, nije bio u neskladu sa Ustavom, ali je ranije našao da postoji pravna praznina koja se ogledala u nepostojanju pravila za utvrđivanje statusa i pravnih karakteristika užih delova opštine koji imaju pravni subjektivitet. Nakon izmena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi iz 1997. godine mesnim zajednicama je novim članom 19 dodeljen status pravnih lica, pa stoga Statut opštine Koper nije u neskladu sa Ustavom jer revidirani Zakon o lokalnoj samoupravi daje opštinama mogućnost da deo svog pravnog subjektiviteta prenosi na svoje delove – mesne zajednice. Time je odbačen deo inicijative u kojem se tvrdilo da je opština Koper preuzela nadležnosti zakonodavca. Nakon toga je razmatrao osporenu odredbu člana 140, st. 2 Statuta, koji je predviđao neposredno predstavljanje nacionalnih zajednica u savetima mesnih zajednica. Ustav izričito nalaže da autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice moraju biti neposredno zastupljene u Narodnoj skupštini i predstavničkim telima opština, ali ne zabranjuje i direktnu zastupljenost nacionalnih zajednica u predstavničkim telima užih delova opštine, pa iako se

⁴³ Zakon o lokalnoj samoupravi. Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/2000, 51/02, 72/05, 94/07 – ur. p. b., 60/07 in 76/08)

radi o odstopanju od principa enakosti glasova, pozitivna diskriminacija koju u korist manjinskih zajednic nalaže Ustav čini da ni taj član Statuta nije u suprotnosti sa Ustavom i zakonom. Najzad, odredba člana 53. st. 4 Statuta propisuje da ako predsednik opštine nije italijanske nacionalnosti, potpredsednik opštine mora biti Italijan. Podnosioci predstavke su smatrali da je tako ograničeno pasivno biračko pravo građana drugih nacionalnosti koji bi možda želeli da se kandiduju za funkciju potpredsednika opštine, odn. da je reč o protivustavnoj diskriminaciji ostalih građana. Ustavni sud se saglasio sa tim da ograničavanje mogućnosti izbora na funkciju gradonačelnika stavlja u nepovoljniji položaj lica koja nisu italijanske nacionalnosti, ali da je suštinski opravdano i stoga nije ustavno nedopustivo sa stanovišta pozitivne diskriminacije i posebne zaštite nacionalnih zajednica koje nalaže Ustav.⁴⁴

Konačna odluka Ustavnog suda je bila da osporavani članovi Zakona o izborima za Državnu skupštinu, Zakona o lokalnim izborima, člana 22 Zakona o evidenciji biračkog prava i Statuta opštine Koper nisu u suprotnosti sa Ustavom, dok je u pogledu Zakona o evidenciji biračkog prava utvrdio postojanje pravne praznine jer taj zakon ne definiše kriterijume prema kojima komisije italijanskih i mađarskih samoupravnih tela nacionalne zajednice treba da odlučuju o upisu birača u poseban birački spisak pripadnika autohtonih

⁴⁴ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-283/94, t. 47-49.

italijanskih i mađarskih nacionalnih zajednica i naložio Državnoj skupštini da tu nedoslednost ukloni do raspisivanja sledećih redovnih izbora za ovu skupštinu.

U svom izdvojenom mišljenju sudija Matevž Krivic se složio sa najvećim delom odluke, ali je iskazao rezerve prema tački 4 odluke po kojoj je zakonodavac zadužen da osmisli kriterijume za utvrđivanje postojanja autohtonosti. Krivic smatra da je Ustavni sud umesto bavljenja autohtonošću trebao zakonodavcu da naloži samo da utvrdi kriterijume za formiranje biračkih spiskova lica koja pripadaju autohtonim nacionalnim zajednicama. Kada bi se formulisali takvi kriterijumi, eventualne zloupotrebe bi mogle da budu otklanjane poređenjem uspostavljenih kriterijuma sa onima koji su primenjeni u nekom spornom slučaju.⁴⁵

Sudija Jerovšek se u svom izdvojenom saglasnom mišljenju takođe složio sa većim delom odluke osim dela pod tačkom 4. On je, za razliku od stava Ustavnog suda da u Zakonu o evidenciji izbornih prava postoji neustavna pravna praznina, smatrao da se neustavnost ogleda i u tome što nacionalne zajednice zbog te praznine ne mogu da donose odluke o upisu u biračke spiskove nacionalnih zajednica.⁴⁶

Sudija Ude je, opet o odluci iz tačke 4, izneo drugačije mišljenje. On je smatrao da nalažanje zakonodavcu da do narednih izbora definiše kriterijume za odlučivanje o

⁴⁵ Ibid, izdvojeno saglasno mišljenje sudije Krivica.

⁴⁶ Ibid, izdvojeno saglasno mišljenje sudije Jerovška.

upisu birača u poseban birački spisak građana pripadnika autohtonih italijanskih i mađarskih nacionalnih zajednica neće dati zadovoljavajuće rezultate. Naime, pojam autohtonosti do tada nije određen na zadovoljavajući način, pa on smatra da to neće biti jednostavno ni u periodu koji je preostao do narednih izbora. On je ukazao na posebne izazove do kojih je dovela upotreba u zakonu termina „autohtono“ oko kojeg još nema ni približne saglasnosti, iako se za taj termin vezuju brojna posebna, naročito politička, prava. Po njemu, trebalo je sačekati još jedno vreme da se pojam autohtonosti stručno razjasni, i da se oceni kakve bi posledice mogle iz toga da proisteknu po prava kako autohtonih, tako i ostalih manjinskih nacionalnih zajednica u Sloveniji.

*4.2. Odluka br. U-I-94/96*⁴⁷

Krajem iste, 1998. godine, Ustavni sud je odlučivao po još jednoj predstavi koja se ticala prava nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika. Predstavkom je osporena ustavnost odredbe čl. 3. Zakona o organizaciji i finansiranju vaspitanja i obrazovanja⁴⁸, koja propisuje da se u oblastima u kojima žive pripadnici slovenačkog naroda i mađarske nacionalne zajednice osnivaju dvojezični vrtići i škole. Podnosioci predstave su istakli da se takvim načinom obrazovanja slovenačka deca stavljaju u nejednak položaj u poređenju sa decom u

⁴⁷ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-94/96 od 22.10.1998.

⁴⁸ Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 12/96.

drugim delovima Slovenije gde je za pripadnike slovenačkog naroda nastavni jezik slovenački. Propisivanje različitog načina obrazovanja na područjima gde žive pripadnici mađarske ili italijanske nacionalne zajednice je po podnosiocima u suprotnosti sa čl. 14 Ustava koji garantuje jednakost pred zakonom: takvo obrazovanje utiče na različit obim stečenih znanja, ili bi slovenačka deca na dvojezičnom području morala da savladaju mađarski jezik u istoj meri kao i slovenački da bi mogla jednako da razumeju celokupnu materiju na oba jezika. To bi od dece zahtevalo veće napore pri učenju uz sticanje mnogo manje bitnih znanja nego što stiču deca u jednojezičnim školama, jer učenik koji na svom maternjem slovenačkom jeziku može da savlada materiju ne bi mogao da dobije odgovarajuću ocenu ako istu materiju ne savlada i na mađarskom, a može se očekivati da će dvojezično obrazovanje rezultirati i lošijim poznavanjem slovenačkog jezika. Podnosioci su smatrali da obrazovanje pripadnika mađarske nacionalne zajednice treba da bude organizovano na isti način kao za pripadnike italijanske nacionalne zajednice, naglašavajući da nisu protiv učenja mađarskog jezika, već samo protiv dvojezičnog načina učenja koji je nespojiv sa članovima 14, 57 i 62 Ustava.⁴⁹

⁴⁹ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-94/96, t. 1-2. Član 57 tiče se obrazovanja i, između ostalog, propisuje da država stvara mogućnosti za odgovarajuće obrazovanje građana, a čl. 62 svima garantuje pravo na korišćenje svog jezika i pisma u vršenju svojih prava i dužnosti i u postupcima pred državnim i drugim organima javnih službi.

Povodom inicijative odgovore su dostavili Državna skupština i mađarska samoupravna nacionalna zajednica Lendava. Potonja je ukazala na činjenicu da su do 1959. godine i u oblastima sa mađarskim življem delovale mađarske škole, ali je od tada zbog istorijskih okolnosti mađarskim učenicima bilo otežano da nastave školovanje u mađarskim srednjim i visokim školama u Mađarskoj ili Vojvodini, pa su deca većinom nastavljala školovanje u slovenačkim školama a mađarske škole su ostale bez učenika. Tada je u delovima Slovenije sa mađarskim življem uveden model dvojezične nastave da bi se sprečilo urušavanje obrazovanja pripadnika mađarske manjine na maternjem jeziku. Taj model se stalno menja i reformiše, a učenici ne moraju da savladaju oba jezika na istom nivou jer ocene dobijaju na osnovu odgovora na maternjem jeziku dok ocena za znanje mađarskog jezika ne utiče na opšti uspeh učenika. Grupna provera učenika 8. razreda pokazuje da uspeh dvojezičnih učenika ne zaostaje za uspehom vršnjaka u drugim delovima Slovenije.⁵⁰

Ustavni sud je najpre naveo da čl. 64 Ustava Slovenije, između ostalog, predviđa da italijanska i mađarska nacionalna zajednica i njihovi pripadnici imaju pravo na obrazovanje na svom jeziku i na osmišljavanje i razvoj ovog obrazovanja, a da se oblasti u kojima je dvojezično obrazovanje obavezno određuju zakonom. Član 3 Zakona o organizaciji i finansiranju obrazovanja propisuje da je jezik koji se koristi u vrtićima i školama

⁵⁰ Ibid, t. 5-7.

slovenački, da se u nacionalno mešovitim oblastima gde žive pripadnici italijanske zajednice osnivaju i vrtići i škole u kojima se rad odvija na italijanskom, a osporeni stav 3 propisuje da se u područjima u kojima žive pripadnici mađarske nacionalne zajednice osnivaju dvojezični vrtići i škole u kojima se obrazovni rad obavlja na slovenačkom i mađarskom jeziku. Slične odredbe o jeziku i posebnim pravima manjina imaju i svi zakoni koji regulišu obrazovanje od vrtića do srednjih škola, i jedino je u visokom obrazovanju kao jezik nastave propisan slovenački, uz mogućnost nastave i na nekom stranom jeziku.⁵¹

Osporena odredba Zakona o organizaciji i finansiranju obrazovanja uređuje jezik nastave u dvojezičnim vrtićima i školama u skladu sa Zakonom o ostvarivanju posebnih prava pripadnika italijanske i mađarske nacionalnosti u oblasti obrazovanja,⁵² koji reguliše posebno pravo na osnivanje škola na jeziku nacionalne manjine ili dvojezične škole bez spominjanja određene manjine (italijanske ili mađarske), ali i definiše oblasti u kojima je dvojezično obrazovanje obavezno. Predlog

⁵¹ Ibid, t. 9-14. Osnovna razlika između dve nacionalne zajednice je u tome što za pripadnike italijanske zajednice u nacionalno mešovitim područjima gde žive postoje posebne („manjinske“) obrazovne ustanove koje rade na italijanskom jeziku, dok se na područjima gde žive pripadnici mađarske nacionalne zajednice osnivaju dvojezične ustanove koje rade na slovenačkom i mađarskom jeziku.

⁵² Zakon o uresničevanju posebnih pravic pripadnikov italijanske in mađarske narodnosti na području vzgoje in izobraževanja, Uradni list SRS, št. 12/82.

podnosilaca da se obrazovanje u oblastima gde žive Mađari uredi na isti način kao i tamo gde žive Italijani bi značio ukidanje dvojezičnog obrazovanja pa ga Ustavni sud nije mogao podržati, već je mogao samo da ceni da li je zakon u određivanju oblasti dvojezičnog obrazovanja u skladu sa Ustavom ili ne.⁵³ Dvojezično obrazovanje, koje znači da se u školi uči i slovenački i manjinski jezik, primenjuje se i u oblastima gde živi italijanska nacionalna zajednica. Ono pripadnicima manjina pruža obrazovanje na maternjem jeziku, kao i nivo obrazovanja na slovenačkom i maternjem jeziku koji polaznicima omogućava ravnopravno učešće u daljem obrazovanju i životu kako u Sloveniji, tako i u Mađarskoj.

Inicijatori, pripadnici većinskog naroda, su se protivili dvojezičnom obrazovanju jer član 48 Zakona o osnovnoj školi⁵⁴ propisuje da se dete upisuje u osnovnu školu u školskom okrugu u kom stalno ili privremeno boravi, a u nekom drugom jedino ako se škola sa tim saglasi. To znači da roditelji koji žive u dvojezičnom području mogu da upišu dete samo u dvojezičnu osnovnu školu, što bi moglo da ometa prava pripadnika većinske nacije do nivoa koji predstavlja kršenje nekih njihovih ljudskih prava. Po Ustavu je ograničenje ljudskih prava i sloboda moguće samo zbog prava drugih, i u slučajevima koje predviđa sam Ustav. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina⁵⁵ obavezuje potpisnice da

⁵³ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-94/96, t. 19.

⁵⁴ Zakon o osnovni školi, Uradni list RS, št. 12/96.

⁵⁵ Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, Uradni list RS, št. 20/98, Mednarodne pogodbe št. 4/98.

pripadnicima nacionalnih manjina obezbede jednakost pred zakonom i preduzmu mere potrebne za potpunu i stvarnu jednakost između pripadnika nacionalne manjine i većinskog naroda, uzimajući u obzir i poseban položaj pripadnika nacionalnih manjina. Prema Konvenciji se takve mere neće smatrati diskriminacijom.

Sud je dalje istakao da ustavna odredba o jednakosti pred zakonom ne znači da se položaj različitih pravnih subjekata zakonom ne sme drugačije regulisati, ali se to ne sme činiti proizvoljno. Razlikovanje mora da služi ustavno dopuštenom cilju koji mora biti razuman s obzirom na prirodu stvari, i mora biti odgovarajuće sredstvo za postizanje tog cilja. Dvojezično obrazovanje kao posebno pravo autohtonih zajednica samo po sebi ne dovodi u pitanje prava pripadnika većinske nacije na jednakost. Ustav ne sprečava zakonodavca da u okviru svojih nadležnosti postavlja kriterijume prema kojima će se određene slične činjenice razlikovati jedna od druge i biti povezane sa različitim pravnim posledicama. Ovo diskreciono pravo kojim zakonodavac sledi ustavno dopuštene ciljeve je suštinska komponenta zakonodavne vlasti.

Prilikom ocene spornog zakona treba imati na umu da osnivanje dvojezičnih škola nameće sam Ustav. Izbor područja u kojima deluju takve škole i u kojima će se uspostaviti posebna prava autohtonih manjina na obrazovanje prepušteno je zakonodavnoj vlasti. Istorijski uslovi diktirali su organizaciju dvojezičnog obrazovanja u sredinama gde živi mađarska nacionalna zajednica, ali ne i u oblastima u kojima živi italijanska nacionalna

manjina. Osim toga, održavanje organizacije i mreže dvojezičnih škola znači poštovanje obaveze koje je Slovenija preuzela ratifikovanim međunarodnim ugovorima, a koje nisu u suprotnosti sa Ustavom. Međutim, time se može zadirati u neko drugo ljudsko pravo - inicijatori navode pravo na sticanje odgovarajućeg obrazovanja i pravo na upotrebu svog jezika i pisma. Zakonom je određeno da dvojezične škole treba da omoguće kako učenje maternjeg jezika, tako i aktivno korišćenje drugog jezika. Koja će materija da se predaje na oba jezika, a koja samo na jednom od njih određuje se planom i programom rada škole, koji u kontekstu opštih smernica i smernica za rad dvojezičnih osnovnih škola navodi niz mera koje to treba da obezbede. Iz prethodnog proizlazi da ne stoje tvrdnje podnosilaca predstave da deca u dvojezičnim školama moraju podjednako da ovladaju znanjem oba jezika da bi mogla da savladaju nastavni materijal, niti da ne bi mogli da dobiju odgovarajuće ocene ako materiju ne savladaju na oba jezika. Osim toga, obaveza učenja manjinskog jezika za slovenačku decu važi svuda gde žive autohtone zajednice, pa su u tom pogledu deca slovenačke nacionalnosti u dvojezičnim predelima u istom položaju kao i slovenačka deca u područjima u kojima živi italijanska nacionalna zajednica - to je za njih dodatni obavezan predmet. Ako su nastavni planovi adekvatno prilagođeni materiji, kvalitet nastave će po sadržaju i količini materije biti isti, što se odnosi i na manjinske i na dvojezične škole. Specifičnost dvojezične škole je u tome što se u njima predmeti podučavaju na oba jezika prema opštim uputstvima i smernicama za rad dvojezičnih osnovnih škola. Inicijatori ničim nisu

pokazali da bi učenici iz dvojezičnih škola po kvalitetu stečenog znanja (gledano kroz školske ocene i rezultate finalnog testa veština) bili u drugačijem položaju, ili čak diskriminirani u odnosu na ostale studente (u "redovnim" ili manjinskim školama). Razlike između učenika po ovim okolnostima nisu nužno, ili uopšte nisu povezane sa činjenicom da neko pohađa dvojezičnu školu. Dvojezična škola – u meri u kojoj je učenje jezika manjina obavezno - takođe ne predstavlja zadiranje u pravo slovenačke dece da koriste svoj jezik i pismo. Na osnovu iznetih stavova Ustavni sud je odlučio da osporena zakonska odredba nije u suprotnosti s Ustavom.

4.3. Odluka br. U-I-296/94 ⁵⁶

Sledeća odluka Ustavnog suda koja se tiče prava nacionalnih manjina odnosila se na ocenu ustavnosti nekih odredbi Zakona o grbu, zastavi i himni Republike Slovenije i Nacionalnoj zastavi Slovenije.⁵⁷ Predstavku koju je podnela poslanička grupa Slovenske nacionalne stranke Ustavni sud je odbacio jer je smatrao da podnosilac nije dokazao svoj pravni interes za njeno podnošenje. Naime, prema članu 24. Zakona o Ustavnom sudu⁵⁸ pravni interes za podnošenje inicijative postoji ako se osporeni propis direktno meša u prava,

⁵⁶ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-296/94 od 28. 01. 1999.

⁵⁷ Zakon o grbu, zastavi in himni Republike Slovenije ter o slovenski narodni zastavi, Uradni list RS, št. 67/94.

⁵⁸ Zakon o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94.

pravne interese ili pravni položaj inicijatora. Budući da odredbe osporene inicijativom ne dovode u pitanje prava, interese i položaj poslaničke grupe kao podnosioca predstavke, Ustavni sud je našao da podnosilac nije dokazao svoj pravni interes pa je stoga odbacio predstavku.⁵⁹

Drugu inicijativu za ocenu ustavnosti nekih članova istog zakona, koju je Ustavni sud uzeo u razmatranje, podneo je Nacionalni savet. U njoj je postavljeno pitanje da li iz perspektive Ustava simboli autohtonih nacionalnih zajednica smeju da budu identični simbolima druge države. Podnosilac je osporio odredbe Zakona prema kojima se u nekim slučajevima uz državnu zastavu ističe i zastava italijanske ili mađarske nacionalne zajednice, a pored državne himne može se svirati i himna nacionalne zajednice. Zastave nacionalnih zajednica koriste se u oblastima u kojima žive pripadnici italijanske i mađarske nacionalne zajednice, za državne praznike Republike Slovenije, u danima žalosti koje odredi Vlada, na javnim događajima koji su bitni za zemlju ako tako odluči Vlada, za praznike lokalnih zajednica, i u drugim slučajevima ako upotreba zastave nije u suprotnosti sa zakonom o upotrebi ovih obeležja. Po zakonu, himna nacionalne zajednice može se svirati na svečanim događajima zajednice. Sadržaj i format simbola italijanske i mađarske nacionalne zajednice nisu definisani u zakonu, ali je predlagrač smatrao da zakon treba da zabrani da ovi simboli budu identični onima

⁵⁹ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-296/94, t. 2 i 5-7.

italijanske ili mađarske države jer korišćenje simbola druge države na teritoriji Slovenije predstavlja kršenje suvereniteta Republike Slovenije.⁶⁰

Razmatrajući inicijativu Ustavni sud je najpre istakao da Ustav u članu 64 predviđa kako autohtone nacionalne zajednice i njihovi članovi imaju pravo da slobodno koriste svoje nacionalne simbole. Iz fraze „svoje nacionalne simbole“ proizlazi da su to simboli nacija čiji su deo italijanske i mađarske nacionalne zajednice, odnosno simboli italijanske i mađarske nacije. Sadržaj tih simbola je poznat, i ne može biti predmet izbora jer su ti simboli nastali kroz istoriju italijanske i mađarske nacije. Ustavni sud je iz toga zaključio da te nacionalne zajednice i njihovi članovi imaju ustavno pravo da koriste svoje italijanske ili mađarske nacionalne simbole, bez obzira da li su identični sa simbolima italijanske ili mađarske države. Drukčije tumačenje bi bilo moguće samo kada bi Ustav izričito predviđao da simboli nacionalnih zajednica ne smeju da budu identični simbolima njihovih matičnih država, pa je Ustavni sud zaključio da stav predlagača da Ustav zabranjuje da ti simboli budu identični nije opravdan.⁶¹

Ustavni sud je zatim, da bi u potpunosti odgovorio na zahtev predlagača koji je nacionalne simbole osporio zbog njihove upotrebe, razmatrao da li je upotreba simbola koje autohtone nacionalne zajednice i njihovi članovi koriste kao svoje nacionalne simbole u skladu s

⁶⁰ Ibid, t. 1 i 8.

⁶¹ Ibid, t. 10 i 11.

Ustavom. Ukazao je na to da je iz zakona čije se pojedine odredbe osporavaju jasno da simboli koje autohtone nacionalne zajednice i njihovi pripadnici koriste kao svoje nacionalne simbole u službenim prilikama mogu da se koriste samo uporedo sa simbolima Republike Slovenije, i to tako da je očigledno da je simbol Republike Slovenije prioritetan. Upravo osporene odredbe isključuju upotrebu simbola autohtonih nacionalnih zajednica u državnim posetama, bilo da su najviši predstavnici Republike Slovenije u inostranstvu ili obrnuto, i na raznim događajima i javnim okupljanjima na kojima se predstavlja Republika Slovenija. Iz člana 6 zakona, koji propisuje da u zvaničnim prilikama grb i zastava Republike Slovenije moraju biti istaknuti zajedno sa slovenačkom nacionalnom zastavom, sa zastavom italijanske i mađarske nacionalne zajednice, sa zastavama lokalnih zajednica, sa vojnim ili sa stranim zastavama ili uz druga znamenja ukoliko zakonom nije drugačije određeno, proizlazi da i u drugim službenim prilikama koje nisu izričito navedene u zakonu simboli autohtonih nacionalnih zajednica treba da se koriste samo istovremeno sa simbolima Republike Slovenije. Drugačije tumačenje bi značilo da na javnim događajima od značaja za Republiku Sloveniju, na humanitarnim, vojnim i drugim događajima na kojima se predstavlja ili kojima prisustvuje Republika Slovenija mogu biti istaknute strane zastave, ali da nije neophodno istaći i državnu zastavu. Zvanične prilike su i one u koje su uključene autohtone nacionalne zajednice kao subjekti regulisani javnim pravom. Najzad, iz jezičkog tumačenja odredbe čl. 6 sledi da se ona ne odnosi na korišćenje

nacionalnih simbola i znamenja u neformalnim prilikama.⁶²

Nakon ovih razmatranja Ustavni sud je odlučio da stav 2 člana 13, stav 3 člana 14 i stav 2 člana 21 Zakona o grbu, zastavi i himni Republike Slovenije i nacionalnoj zastavi Slovenije nisu u suprotnosti sa Ustavom. Sutkinja dr Mirjam Škrk je priložila izdvojeno saglasno mišljenje sa dodatnom argumentacijom u vezi sa ovom tačkom izreke.

*4.4. Odluka br. U-I-218/04-31*⁶³

Sledeća odluka Ustavnog suda u ovoj oblasti doneta je povodom predloga da se proglasi protivustavnom odredba čl. 1 st. 2 Zakona o zaštiti potrošača,⁶⁴ koja se odnosi na jezik poslovanja na područjima na kojima žive pripadnici autohtonih nacionalnih manjina. Podnosioci predstavke su osporili taj član u delu koji obavezuje i privredne subjekte da u oblastima u kojima žive pripadnici autohtone italijanske ili mađarske nacionalne zajednice sa potrošačima posluju i na jeziku nacionalne zajednice. Predlagači su tvrdili da ih osporena odredba pod pretnjom visokih kazni obavezuje na dvojezično poslovanje sa potrošačima u definisanom području, što je neprihvatljivo ograničenje slobodne ekonomske

⁶² Ibid, t. 12-14.

⁶³ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-218/04-31 od 20. 4. 2006.

⁶⁴ Zakon o varstvu potrošnikov, Uradni list RS, št. 20/98, 25/98 – popr., 110/02, 14/03 – ur. p. b., 51/04 in 98/04 – ur. p. b.

inicijative zajemčene članom 74. Ustava, pri čemu oni ne vide opravdan razlog za mešanje u to pravo. Dalje su naveli da smatraju da odredba člana 11. Ustava po kojoj je službeni jezik slovenački, a na područjima gde žive pripadnici italijanske i mađarske nacionalne zajednice i italijanski odnosno mađarski jezik, obavezuje samo državne organe i druge subjekte sa javnim ovlašćenjima da posluju sa autohtinim nacionalnim zajednicama na njihovim jezicima, ali ne i pojedince i preduzeća. Osporena odredba po mišljenju predlagača nije u skladu ni sa drugim stavom člana 14. Ustava, u vezi sa trećim stavom člana 74. Ustava, jer stavlja preduzeća koja posluju u tim oblastima u neravnopravan položaj u poređenju sa kompanijama koje ne posluju na ovim tržištima tako što prva moraju na ograničenim tržištima da posluju dvojezično. U tim oblastima odredba bi trebalo da se odnosi samo na preduzeća koja rade sa potrošačima. Najzad, predlagači su naveli da zakonodavna vlast prilikom uvođenja novih obaveza nije predvidela adekvatan vremenski okvir za prilagođavanje na radne uslove prema novim pravilima jer su novi uslovi stupili na snagu dan nakon objavljivanja Zakona o zaštiti potrošača u Službenom listu. Takvo ponašanje zakonodavca krši princip poverenja u pravo iz člana 2 Ustava.⁶⁵

Ustavni sud je istakao da pravo na slobodnu ekonomsku inicijativu zajemčeno članom 74 Ustava ne znači da je svako uređivanje privredne delatnosti od strane

⁶⁵ Ibid, t. 1.

zakonodavne vlasti ometanje tog prava. Ustavni sud je u više navrata naglasio da krajnje liberalan koncept preduzetništva ne bi bio u skladu sa Ustavom, što proizlazi iz stava 2 člana 74 Ustava po kojem obavljanje ekonomske aktivnosti ne sme biti protivno javnom interesu. Osim toga, drugi stav člana 15 Ustava ovlašćuje zakonodavca da propisuje način ostvarivanja ljudskih prava čak i kad to Ustavom nije izričito predviđeno, ali je neophodno zbog prirode nekog prava ili slobode. Pravo na slobodnu ekonomsku inicijativu ne može se ostvarivati direktno na osnovu Ustava; zakonodavac mora da utvrdi organizaciona pravila i uslove za obavljanje privredne delatnosti u zavisnosti od vrste ekonomske aktivnosti. Zakon o zaštiti potrošača utvrđuje pravila koja privredni subjekti moraju da poštuju prilikom ponude, prodaje ili stavljanja na tržište proizvoda i usluga, a jedno od tih pravila tiče se i jezika koji preduzeća koriste u poslovanju sa potrošačima. Ustavni sud je našao da je u tom kontekstu pitanje da li je zakonodavac opravdano utvrdio jezik nacionalne zajednice kao jedan od poslovnih jezika na tim područjima.⁶⁶

Ustavni sud je istakao da je pitanje upotrebe jezika u poslovanju sa potrošačima povezano i sa ustavnim pitanjima koja se tiču zaštite autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice. Demokratske države posvećuju posebnu pažnju zaštiti nacionalnih manjina, kako kroz zabranu diskriminacije, tako i kroz

⁶⁶ Ibid, t. 6-8.

garantovanje posebnih prava koja pripadaju samo manjini ili njenim pripadnicima (tzv. pozitivna diskriminacija). U regulisanju posebnog statusa i prava autohtonih nacionalnih zajednica zakonodavac nije ograničen principom jednakosti koji zabranjuje svaku diskriminaciju na osnovu okolnosti navedenih u prvom stavu člana 14. Ustava. Zakonodavac je osporenim odredbom pripadnicima nacionalnih zajednica pružio takvu posebnu zaštitu: da bi pripadnici manjina mogli efikasno da ostvaruju svoja prava kao potrošači, moraju imati mogućnost da koriste jezik koji najbolje znaju i razumeju. Pri tome nije presudno to što pravo koje pripadnicima manjina utvrđuje osporena odredba nije izričito predviđeno članom 64 Ustava, jer je ono opravdano obavezom države iz člana 5 Ustava da štiti i garantuje prava nacionalnih manjina na svojoj teritoriji. Ovakav tretman je u skladu i sa međunarodnim instrumentima, posebno Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina,⁶⁷ koja u članu 4 sadrži obavezu država da garantuju pravo na jednakost pripadnika nacionalnih manjina i na ekonomskom, socijalnom, političkom i kulturnom polju i u tom cilju preduzimaju odgovarajuće mere da obezbede potpunu i efektivnu jednakost pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinske nacije. Ove mere ne smatraju se činom diskriminacije.⁶⁸

⁶⁷ Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin, Uradni list RS, št.20/98, MP, št. 4/98.

⁶⁸ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-218/04-31, t. 9 i 12.

Ustav pripadnicima autohtonih nacionalnih zajednica u oblastima u kojima žive pruža visok nivo zaštite njihovih prava. Uređivanje javne upotrebe jezika proširuje se i na područja koja tradicionalno nisu predmet regulacije. U pogledu upotrebe jezika zaštita se pruža i Zakonom o zaštiti potrošača. Zakonom o javnoj upotrebi slovenačkog jezika⁶⁹ uređena je oblast upotrebe jezika u oblasti korisničkih usluga tako što je propisano da se na područjima u kojem žive autohtone nacionalne zajednice poslovanje sa klijentima obavlja na slovenačkom i na jeziku nacionalne zajednice. Imajući u vidu navedeno, zakonodavna vlast je postupala u skladu sa ovlašćenjima iz drugog stava člana 15 Ustava pa to nije mešanje u pravo na slobodnu ekonomsku inicijativu i nije u suprotnosti sa ustavnom odredbom koja garantuje to pravo.⁷⁰

Podnosioci predstavke su dalje tvrdili da je suprotno ustavu da preduzeća koja posluju na područjima na kojima žive pripadnici autohtonih nacionalnih zajednica imaju veće operativne troškove kao posledicu osporene odredbe, čime su u neravnopravnom položaju u poređenju sa preduzećima koja posluju van tih područja. Izneli su mišljenje da te oblasti, zbog njihove male veličine, nisu „relevantno“ tržište već samo „administrativno područje“, pa je utvrđivanje različitih pravila poslovanja na tom tržištu bez ikakvog opravdanja za takvo razlikovanje. Iz ovih razloga bi preduzećima koja imaju dodatne troškove zbog poslovanja na

⁶⁹ Zakon o javni rabi slovenščine, Uradni list RS, št. 86/04.

⁷⁰ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-218/04-31, t. 13 i 14.

italijanskom i mađarskom jeziku bilo otežano da se takmiče sa onim koja posluju na istom tržištu a nemaju ove troškove. Najzad, smatrali su da je osporena odredba u suprotnosti sa članom 14 stav 2 Ustava i stoga što se obaveza poslovanja na oba jezika odnosi samo na preduzeća koja posluju sa potrošačima, ali ne i na druga preduzeća.⁷¹

Ustavni sud je povodom tih tvrdnji istakao da se načelo jednakosti pred zakonom ne može razumeti kao jednostavna opšta jednakost svih. Prema ustaljenoj ustavnoj praksi suda princip jednakosti pred zakonom ne znači da propis ne može da reguliše neko pitanje na različite načine, ali to ne sme da čini proizvoljno, bez opravdanog razloga. U regulaciji poslovanja zakonodavac je za preduzeća koja posluju na teritoriji opština u kojima žive autohtone nacionalne zajednice odredio da posluju na slovenačkom i na nacionalnom jeziku zajednice, dok izvan ovih područja preduzeća treba da posluju samo na slovenačkom jeziku. Kriterijum za razlikovanje je, dakle, teritorija na kojoj kompanija posluje. Visok nivo zaštite nacionalnih manjina je preduslov za očuvanje njihovog identiteta i za ravnopravno uključivanje obe nacionalne zajednice i njihovih članova u društveni (pa i ekonomski) život, pa posebna regulacija poslovanja sa potrošačima u tim oblastima nije proizvoljnost. Pošto je zakonodavno telo imalo razuman i realan razlog za razlikovanje, osporena odredba nije u suprotnosti sa članom 14. stav 2. Ustava.

⁷¹ Ibid, t. 15.

Zakonodavac je imao razuman razlog i za uvođenje obaveze poslovanja na oba jezika samo za preduzeća koja posluju sa potrošačima. Taj razlog potiče iz svrhe ovog zakona da zaštiti potrošače. Potrošači se nalaze i u oblastima u kojima žive autohtone nacionalne zajednice, i mogu efikasno uživati svoja prava samo ako mogu da koriste jezik koji najbolje znaju. Stoga je zakonodavac imao opravdan osnov da obavezu poslovanja na slovenačkom i na jeziku nacionalne zajednice propiše samo za preduzeća koja rade sa potrošačima, pa osporena odredba nije u suprotnosti sa članom 14 stav 2 Ustava.⁷²

Konačno, Ustavni sud je konstatovao da osporena odredba uspostavlja nove uslove poslovanja koji utiču na privredne subjekte pa je zakonodavac morao dati dovoljno vremena da se oni na to pripreme, ali to nije učinio jer Zakon nije predvideo nikakav rok za prilagođavanje privrednih subjekata na nove uslove. Zato je Ustavni sud našao da u tom smislu Zakon o zaštiti potrošača nije u skladu sa Ustavom, i zakonodavcu odredio vremenski rok u kojem mora da ukloni utvrđenu nedoslednost da bi ekonomski subjekti mogli da prilagode poslovanje zahtevu iz člana 2 stav 1 Zakona, a njegovo stupanje na snagu odložio za šest meseci.⁷³

⁷² Ibid, t. 16 – 18.

⁷³ Ibid, t. 19.

4.5. Odluka br. Up-404/05-13 ⁷⁴

Naredni slučaj u vezi sa pravima nacionalnih manjina o kojem je odlučivao Ustavni sud Slovenije bio je pokrenut ustavnom žalbom. Podnosilac, pripadnik italijanske nacionalne manjine, je na ročištu u parnici u kojoj je učestvovao povukao tužbu, nakon čega je nadležni okružni sud obustavio postupak i odluka je postala konačna. Podnosilac je naknadno podneo predlog okružnom sudu za obnavljanje postupka koji je odbijen jer je izjava o povlačenju tužbe neopoziva, a odbijena je i njegova žalba višem sudu protiv prvostepene odluke. U ustavnoj žalbi podnosilac je tvrdio da je odustao od tužbe u parnici zato što ne vlada dovoljno dobro slovenačkim jezikom na kojem je postupak vođen, i da je zato bio u zabludi u pogledu posledica odustanka od tužbe. Tvrdio je da se nije izričito odrekao mogućnosti da se postupak vodi na italijanskom jeziku, kao i da se postupak može obustaviti samo na ročištu na kom je prisutan njegov zastupnik koji razume slovenački, a na ročištu na kom je podnosilac povukao tužbu njegov punomoćnik nije bio prisutan. Osim toga, tvrdio je da je pravo na vođenje postupka na stranom jeziku koji je službeni jezik suda ustavno pravo kojeg se njegov nosilac ne može odreći, pa po njegovom mišljenju sud nije ni smeo da uzme u obzir njegovu izjavu o povlačenju tužbe jer su tako prekršene odredbe Ustava o jednakoj zaštiti prava, o pravu na upotrebu svog jezika u postupcima pred državnim organima i javnim službama,

⁷⁴ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. Up-404/05-13 od 21.06.2007.

i o posebnim pravima pripadnika autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice u Sloveniji.⁷⁵

Razmatrajući ovu ustavnu žalbu, Ustavni sud je zauzeo stav da pre pokretanja postupka treba odgovoriti na pitanja da li je ustavno dopušteno odricanje od vođenja postupka na italijanskom jeziku na području gde žive pripadnici te zajednice, i da li je sud prekršio ovu ustavnu procesnu garanciju kada je ponašanje podnosioca žalbe tokom postupka okvalifikovao kao odricanje od tog prava. Razmatrajući prvo pitanje Sud je ocenio da je pogrešna tvrdnja da se nosilac ne može odreći prava na vođenje postupka na stranom jeziku u službenoj upotrebi. Ova ustavna garancija obavezuje sud da omogućiti stranci da ravnopravno učestvuje u postupku na svom jeziku, ali to ne znači da stranka koja je pripadnik italijanske nacionalne zajednice mora da koristi svoj vlastiti jezik i da sud treba da vodi postupak na tom jeziku. Prema tome, odricanje od vođenja postupka na svom jeziku je dopušteno i moguće.⁷⁶

Odgovarajući na drugo pitanje Sud je uzeo u obzir izjave i ponašanje podnosioca tokom parnice. Sudski spisi su pokazali da je podnosilac žalbe preko punomoćnika podneo tužbu na slovenačkom jeziku, i da su se na tom jeziku odvijale sve procesne radnje. Nakon što je na ročištu obavešten o pravu na korišćenje svog jezika, podnosilac je izjavio da razume slovenački jezik i da se odriče prevodioca i vođenja postupka na italijanskom

⁷⁵ Ibid, t. 1 i 2.

⁷⁶ Ibid, t. 9.

jeziku. U postupku pre povlačenja tužbe podnosilac je na pitanja odgovarao na slovenačkom jeziku, i nije osporavao vođenje postupka na slovenačkom, niti je zahtevao da se postupak vodi na italijanskom jeziku. Na slovenačkom je održano i ročište na kom je podnosilac povukao tužbu, pri čemu je on sam predložio da se to ročište održi uprkos odsustvu punomoćnika. Na osnovu toga, Sud je zaključio da nije tačno da se podnosilac nije izričito odrekao prava na vođenje postupka na italijanskom jeziku. S druge strane, sud nema obavezu da od stranke na svakom novom ročištu u okviru iste parnice traži da se izjasni o tome da li u pogledu jezika postupka ostaje pri svojoj ranije iskazanoj volji. Ustavni sud je našao da sporni zaključak da stranci nije uskraćeno izjašnjenje pred sudom ako odbije da koristi svoj vlastiti jezik jer izjavi da razume jezik na kojem se vodi postupak nije u suprotnosti sa proceduralnom garancijom člana 62. u vezi sa članom 64. Ustava.⁷⁷ Odbacivanje zahteva za ponavljanje postupka od strane redovnih sudova bilo je zasnovano na nalazu da podnosiocu nije bila uskraćena mogućnost da bude saslušan pred sudom jer je odustao od prava na suđenje na italijanskom jeziku. Pošto pitanje (ne)opozivosti izjave o povlačenju nije pravno odlučujuće, a podnosilac nije mogao da opravda ustavnu žalbu, Ustavni sud je istu odbacio.⁷⁸ Sutkinja Ustavnog suda Škrk se u svom izdvojenom suprotnom mišljenju kojem se pridružio i sudija Ribičič nije saglasila sa argumentacijom većine i glasala je protiv odluke. Ona je smatrala da Ustavni sud

⁷⁷ Ibid, t. 10.

⁷⁸ Ibid, t. 11 i 12.

ovu odluku nije zasnovao na zahtevu za pozitivnom zaštitom autohtonih zajednica i njihovih pripadnika u Sloveniji koju Ustav garantuje u članovima 5, 11 i 64, što je po njenom mišljenju morao da učini imajući u vidu značaj njihove ustavne zaštite, već je odluku zasnovao prvenstveno na zabrani diskriminacije u pogledu jezika (i pisma) iz člana 62. Ustava.⁷⁹

4.6. Odluka br. U-I-380/06-11⁸⁰

Ustavni sud Republike Slovenije je 2008. godine doneo još jednu odluku u oblasti prava nacionalnih zajednica u postupku apstraktne kontrole ustavnosti. Podnosilac predstavke, pripadnik italijanske nacionalne zajednice, osporio je ustavnost pojedinih odredbi Zakona o javnoj upotrebi slovenačkog jezika (čije odredbe su i ranije bile razmatrane od strane Ustavnog suda), i tada važećeg Zakona o društvima.⁸¹ U pogledu prvog zakona podnosilac je osporio član 3 koji propisuje da se na teritorijama opština gde žive pripadnici italijanske ili mađarske nacionalne zajednice upotreba tih jezika kao službenih obezbeđuje na način na koji je uređena i javna upotreba slovenačkog jezika *u skladu sa odredbama pojedinih sektorskih zakona*. Podnosilac je tvrdio da ta odredba sama po sebi nije sporna sa stanovišta ustavnosti, već zbog njenih mogućih efekata. Naime,

⁷⁹ Izdvojeno mišljenje sudija Škrk i Ribičič od 29.07.2007.

⁸⁰ Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-380/06-11, od 11.09.2008.

⁸¹ Zakon o društvih, Uradni list RS, št. 60/95, 49/98 – odl. US, 89/99, 80/04 – ZUARLPP in 61/06 – ZDru-1.

pošto član 3 Zakona ne uređuje jasno i potpuno položaj i način upotrebe pomenutih jezika već to prepušta zakonodavcu, postoji mogućnost da zakoni koji uređuju pojedine oblasti protivno Ustavu suze garancije članova 11 i 64 Ustava Slovenije (koje pripadnicima italijanske i mađarske nacionalne zajednice garantuju posebna jezička i druga prava u opštinama gde žive pripadnici tih nacionalnih zajednica), što u pojedinim oblastima može voditi snižavanju nivoa uživanja jezičkih prava manjinskih nacionalnih zajednica.⁸² Ustavni sud je u odnosu na taj zahtev zauzeo stav da moguća neustavnost posebnog zakona ne može da utiče na ustavnost osporene odredbe člana 3 Zakona o javnoj upotrebi slovenačkog jezika. Budući da je i sam podnosilac u predstavi istakao da ne osporava ustavnost samog člana 3 već njegovih mogućih posledica, Ustavni sud je taj zahtev odbacio kao očigledno neosnovan.⁸³

Drugi zahtev podnosioca, koji je Ustavni sud uzeo u razmatranje, odnosio se na stav 1 člana 10 Zakona o društvima koji propisuje da ime društva mora biti na slovenačkom jeziku, a ako društvo ima sedište u opštini gde žive pripadnici nacionalnih zajednica ime društva može biti i na nekom od manjinskih jezika u službenoj upotrebi kao prevod slovenačkog imena. Ustavni sud je našao da se predstava odnosi na upotrebu kako italijanskog, tako i mađarskog jezika kao službenog u odgovarajućim opštinama. Podnosilac je smatrao da se time što ime društva mora biti na slovenačkom jeziku ili biti prevod sa slovenačkog na manjinski jezik, ova

⁸² Odluka Ustavnog suda Slovenije br. U-I-380/06-11, t. 1.

⁸³ Ibid, t. 5.

odbredba odstupa od ustavnog zahteva da su u takvim opštinama oba jezika u ravnopravnoj službenoj upotrebi. Naime, iako član 10 Zakona ne zabranjuje upotrebu italijanskog odnosno mađarskog jezika u imenu društava, on pravo na službenu upotrebu ovih jezika štiti samo na nivou opštih ustavnih garancija koje se odnose na pravo pripadnika nacionalnih zajednica na izražavanje nacionalne pripadnosti i korišćenje sopstvenog jezika i pisma, što nije dovoljno da obezbedi ravnopravnost manjinskih jezika sa slovenačkim jer u službenoj upotrebi slovenačkom jeziku daje prioritet nad italijanskim odnosno mađarskim. Mogućnost izbora između naziva na slovenačkom jeziku i prevoda naziva na neki od dva manjinska jezika stoga nije u skladu sa ustavom garantovanom jednakošću tih jezika u službenoj upotrebi.⁸⁴

Razmatrajući ovaj zahtev Ustavni sud je najpre ponovio stav iznet u nekim ranijim odlukama da Ustav Slovenije garantuje visok nivo zaštite prava autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice, kako kroz jednakost u uživanju prava bez obzira na nacionalno poreklo, tako i kroz garantovanje ovim nacionalnim zajednicama i njihovim pripadnicima izvesnih posebnih prava koja pripadnici većine ne uživaju. Ustavni sud je u ranijim odlukama isticao da garantovanje posebnih prava nacionalnim zajednicama i njihovim pripadnicima nije u suprotnosti sa Ustavom, i da pozitivna zaštita prava nacionalnih manjina nužno proizvodi i tzv. „pozitivnu

⁸⁴ Ibid, t. 1 i 2.

diskriminaciju“ koja nije u suprotnosti sa Ustavom Slovenije, što je u skladu i sa međunarodnim aktima koje je Slovenija ratifikovala.⁸⁵ Ustavni sud je nadalje istakao da zaštita identiteta nacionalnih manjina nalaže da se i pravo na okupljanje i udruživanje mora shvatiti šire u odnosu na pripadnike manjinskih nacionalnih zajednica nego u odnosu na pripadnike većine. Pošto su italijanski i mađarski jezici u službenoj upotrebi u opštinama gde žive pripadnici tih zajednica, državni i lokalni organi i javne službe imaju obavezu da koriste te jezike kada svoje javne funkcije vrše prema pripadnicima manjinskih zajednica. Ime društva nije samo obavezni deo njegove registracije, već se preko njega šalje i poruka javnosti i od značaja je za očuvanje identiteta pripadnika tih nacionalnih zajednica u oblasti slobode udruživanja. Ustavni sud je zaključio da jezici autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice po Ustavu uživaju poseban ustavni položaj i zaštitu, te stoga nemaju položaj stranih jezika.⁸⁶

U daljem razmatranju Ustavni sud je istakao da se način uživanja prava italijanske i mađarske nacionalne zajednice u oblastima u kojima žive, a njihovih pripadnika i van tih oblasti, uređuje zakonom. Zakonodavac stoga određuje kako se uživaju prava ovih zajednica, što se odnosi i na jezik pod kojim je registrovano ime društva. On to mora da čini u skladu sa pravima koje autohtonim nacionalnim zajednicama garantuje Ustav, što znači da zakon ne može tretirati

⁸⁵ Ibid, t. 7 i 8.

⁸⁶ Ibid, t. 11 i 12.

italijanski i mađarski jezik kao strane jezike na koje se samo prevodi sa slovenačkog. Zakonodavac stoga mora da uredi jezička prava autohtonih nacionalnih zajednica utvrđivanjem načina neposredne upotrebe tih jezika. Međutim, osporena odredba je propisivala da društva sa sedištem u oblastima gde žive autohtone nacionalne zajednice moraju da koriste prevod imena društva sa slovenačkog na italijanski ili mađarski jezik, pri čemu nije utvrđivala samostalnu upotrebu manjinskih jezika. Stoga je Ustavni sud našao da osporena odredba nije u skladu sa pravima garantovanim Ustavom, i zakonodavcu dao rok od godinu dana da utvrđenu neusklađenost ispravi.⁸⁷

5. Zaključna razmatranja

Ustav i zakoni Republike Slovenije garantuju poseban položaj i posebna prava autohtonim nacionalnim zajednicama Italijana i Mađara koje žive u Sloveniji. Ove dve nacionalne zajednice nisu jedine, a nisu ni najveće među manjinskim nacionalnim zajednicama u Sloveniji. Ipak, one su izdvojene od ostalih, i garantovanim je visok nivo zaštite posebnih prava koja pripadnici drugih nacionalnih zajednica ne uživaju. Smisao posebnih prava je u tome da se omogući očuvanje identiteta ovih zajednica i njihovih pripadnika, kao i jednak položaj u svim oblastima života – političkoj, ekonomskoj, kulturnoj, i drugim. Da bi ispunila obaveze koje je preuzela prema ovim nacionalnim zajednicama,

⁸⁷ Ibid, t. 13.

Slovenija predviđa njihova posebna prava u brojnim zakonima i drugim opštim aktima primenjujući po potrebi i mere pozitivne diskriminacije u njihovu korist. Nijedan domaći propis ne definiše pojam „autohtonosti“ nacionalnih zajednica, što je ponekad izvor predstavki sa inicijativama za apstraktnu ocenu ustavnosti propisa koje se upućuju Ustavnom sudu Slovenije. Drugi važan izvor takvih predstavki su mere pozitivne diskriminacije koje neki zakoni propisuju radi obezbeđenja jednakosti pripadnika ovih nacionalnih zajednica. Tokom gotovo trideset godina nezavisnosti Slovenije njen Ustavni sud je u više slučajeva odlučivao o ustavnosti odredbi pojedinih propisa koje su se ticale manjinskih prava, i gotovo bez izuzetka potvrđivao ustavnost propisa kojima se uvode mere pozitivne diskriminacije čiji je cilj očuvanje identiteta i jednakog položaja autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice i njenih pripadnika sa ostatkom populacije. Kako analiza relevantnih odluka Ustavnog suda Slovenije pokazuje, u svom dosadašnjem pristupu je Ustavni sud Slovenije dosledno poštovao standarde kojima se pripadnicima autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice, koje uživaju poseban položaj i prava, osigurava visok nivo zaštite tog položaja i posebnih prava.